

# BÜRGERBETEILIGUNG IM BLICK

Leitlinien der deutschen Verkehrsflughäfen für  
eine gute Bürgerbeteiligung bei Ausbauvorhaben





## BÜRGERBETEILIGUNG IM BLICK

### ➤ Inhalt

|  |    |
|--|----|
| ➤ 1. Einleitung .....  | 4  |
| ➤ 2. Analyse des Status Quo – Flughäfen suchen<br>den Dialog mit Betroffenen und Anwohnern .....             | 6  |
| ➤ 3. Beteiligungsformen im formellen Verfahren .....   | 7  |
| ➤ 4. Beteiligungsformen im informellen Verfahren –<br>gelebt und angepasst an jedem Flughafenstandort .....  | 8  |
| ➤ 5. Kommunikation und Dialog –<br>Leitlinien für den gegenseitigen Umgang .....                             | 8  |
| ➤ 6. Ausblick – Engagement und politische Rahmen-<br>bedingungen im Blick / zwei Seiten einer Medaille ..... | 10 |



## ➤ 1. Einleitung

Deutschland braucht für eine starke und wettbewerbsfähige Wirtschaft eine leistungsfähige Infrastruktur. Dazu gehört der Ausbau und die Weiterentwicklung an den Brennpunkten des Bedarfs – auch im Luftverkehr. Grundlage dafür ist ein breiter Konsens über die Notwendigkeit und Umsetzungsmodalitäten der entsprechenden Infrastrukturprojekte.

Die Diskussionen um große Infrastrukturprojekte in der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, dass das Gefühl von Intransparenz und fehlenden Mitsprachemöglichkeiten für die notwendige Akzeptanz nicht günstig ist. Nur in einem Dialog, in dem die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ernst genommen werden, kann es nach Auffassung der deutschen Verkehrsflughäfen gelingen, widerstreitende Interessen zusammenzuführen und für beide Seiten akzeptable Lösungen zu finden, die auf Dauer von Bestand sind. Dabei sollte auch die Frage nach dem Gemeinwohl erörtert werden.

Lange Planungszeiträume bei Infrastrukturprojekten haben einen negativen Einfluss auf die Akzeptanz sowohl bei unmittelbar Betroffenen, als auch in der breiten Öffentlichkeit. Die öffentliche Aufmerksamkeit lässt sich nur in einem begrenzten Zeitraum auf ein Thema fokussieren, bevor es von anderen Themen überlagert wird. Für die Teilhabe an Projekten, die sich über Jahrzehnte hinziehen, bedeutet dies auf Dauer einen Verschleiß des Engagements, das Gefühl von Überdross und Unverständnis auch gegenüber notwendigen Änderungen an geplanten Vorhaben. Eine effektive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger kann nur gelingen, wenn die Realisierung der Vorhaben in einem vertretbaren Zeitrahmen geschieht. Es muss daher nach Auffassung des Flughafenverbandes ADV nach Formen einer frühen Bürgerbeteiligung gesucht werden, die die Transparenz und auch die Mitwirkungsmöglichkeiten von Betroffenen im Planungsvorfeld deutlich verbessern, gleichzeitig aber auch dem Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung und Vereinfachung Rechnung tragen.

Ergebnisse, die durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erzielt werden, haben gemäß der Neufassung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) einen empfehlenden Charakter. Das im Jahr 2012 vorgelegte HANDBUCH FÜR EINE GUTE BÜRGERBETEILIGUNG des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist in diesem Zusammenhang als strukturierte Informationsquelle sehr zu begrüßen. Es bietet allen Beteiligten die richtigen Werkzeuge, um bereits frühzeitig in einen zielführenden Dialog einzusteigen.

Auf Basis dieses Handbuchs wollen die deutschen Verkehrsflughäfen mit eigenen LEITLINIEN FÜR EINE GUTE BÜRGERBETEILIGUNG dazu beitragen, die Vertrauensbasis im Rahmen formeller und informeller Beteiligungsverfahren sowie Verhandlungen zwischen Vorhabenträgern und Betroffenen zu erhöhen.





## ➤ 2. Analyse des Status Quo – Flughäfen suchen den Dialog mit Betroffenen und Anwohnern

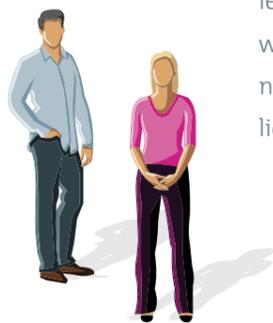
In der Berichterstattung wird das Verhältnis zwischen Flughäfen und Anwohnern vielfach so dargestellt, als ob es von mangelndem Vertrauen, intransparentem Handeln und geringer Diskussionsbereitschaft bei der Umsetzung von Aus- und Neubauprojekten geprägt sei. Diese Beschreibung ist jedoch unzutreffend.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass an allen deutschen Flughäfen ein auf die Standortbedingungen fokussierter engagierter Austausch zwischen Flughafen und Nachbarn stattfindet. Die Betroffenheit der Anrainer ist beispielsweise beim Thema Fluglärm durch die große Heterogenität der deutschen Flughäfen je nach Besiedlungsdichte sehr unterschiedlich. Dementsprechend haben sich an allen deutschen Verkehrsflughäfen individuell auf die jeweiligen Verhältnisse zugeschnittene Formen der Bürgerbeteiligung und Kommunikation bis hin zu einer intensiven Zusammenarbeit, etwa zur Reduzierung von Lärmbelastungen, etabliert.

Die Erfahrungen an den verschiedenen Standorten haben über die Jahre hinweg gezeigt, dass es honoriert wird, wenn Ausbauprojekte sorgfältig erklärt und nachvollziehbar begründet werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Expertise und die Erfahrungen, welche betroffene Bürgerinnen und Bürger einbringen, auch im Verfahren ernsthaft geprüft und gegebenenfalls bei den weiteren Planungsschritten umgesetzt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass partnerschaftlich von beiden Seiten agiert wird sowie gegenseitiges Verständnis und Respekt entstehen.

Es wird immer ein Kern von Betroffenen bestehen bleiben, der den Dialog verweigert. Den ADV-Flughäfen ist es jedoch wichtig, auch an dieser Stelle einen respektvollen Umgang miteinander zu pflegen und diese Gruppen von Flughafenseite aus möglichst umfassend zu informieren und in den Dialog einzubinden.

Als bedeutende Infrastrukturstandorte haben die deutschen Verkehrsflughäfen dazugelernt. Allen Beteiligten ist klar, dass die großen Herausforderungen im Rahmen der Entwicklung nur durch eine gemeinsame Herangehensweise zu lösen sein werden. Deshalb nehmen die deutschen Verkehrsflughäfen sowohl im Neu- und Ausbau als auch im täglichen Betrieb die Anliegen, Sorgen und Wünsche betroffener Bürgerinnen und Bürger ernst.



## ➤ 3. Beteiligungsformen im formellen Verfahren

In den Verwaltungsverfahren zur Planung und Zulassung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben ist die formelle Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich geregelt. Gleichwohl bleiben bei der Ausgestaltung der formellen Beteiligung Spielräume, die die Flughäfen optimal nutzen und um zusätzliche Informationsangebote ergänzen möchten.

### a. Scoping – Information Betroffener

Die deutschen Verkehrsflughäfen werden zeitnah zum Scoping-Termin die betroffene Öffentlichkeit im Sinne des § 25 Abs. 3 VwVfG informieren.

### b. Bekanntmachung und öffentliche Auslegung – Erweiterung des bestehenden Rahmens

Die deutschen Verkehrsflughäfen werden die Behörden jederzeit im Rahmen der Auslegung und der notwendigen Information der Bürgerinnen und Bürger unterstützen. Dabei versteht es sich von selbst, dass öffentlich ausgelegte Planungsunterlagen auch im Internet für jeden Interessierten zugänglich sind. Zudem bieten die Flughäfen bereits heute freiwillig Informationstouren, Informationspunkte oder Bürgercafés an. Diese bewährte Praxis soll in Zukunft noch erweitert werden.

### c. Erörterungstermin – Einbinden für das Gelingen des Projektes

Die deutschen Verkehrsflughäfen sind der Auffassung, dass für das Gelingen und eine positive Grundstimmung im Erörterungstermin eine neutrale und strukturierte Verhandlungsführung wesentlich ist. Hierzu unterstützen die Flughäfen bereits heute die Behörde bei der Auswahl kompetenter, unabhängiger und erfahrener Partner. Entscheidend sind für die Flughäfen im Verfahren:

- die Anwendung klarer, für alle Beteiligten transparenter Verfahrensregeln im Termin,
- ein offener und verbindlicher Kommunikationsstil,
- allgemein verständliche Ausführungen,
- der faire Umgang mit allen am Erörterungstermin Beteiligten, insbesondere die Würdigung ihrer Argumente und Anliegen sowie
- die strukturierte Abarbeitung aller wesentlichen inhaltlichen Themen.



### ➤ 4. Beteiligungsformen im informellen Verfahren – gelebt und angepasst an jedem Flughafenstandort

Der Gesetzgeber hat mit der Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes den Begriff der frühen Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen der Planung von Infrastrukturprojekten eingeführt (§ 25 Abs. 3 VwVfG). Bewusst wurden keine konkreten Vorgaben im Gesetz geschaffen. Vielmehr sollen die zuständigen Behörden auf eine solche Beteiligung hinwirken. Die Flughäfen sehen sich hier als engagierte Partner der Behörden. Bereits in der Vergangenheit haben die Flughäfen Lösungen gesucht, um frühzeitig in einen Dialog mit der betroffenen Öffentlichkeit zu treten und tragfähige Lösungen zu finden.

Die deutschen Verkehrsflughäfen wollen derartige Instrumente bei Ausbauprojekten in Zukunft regelmäßig anwenden. Damit sollen schon im Vorfeld Missverständnisse ausgeräumt und gleichzeitig gemeinsame Kompromisslösungen gefunden werden.

Die in diesen Leitlinien vorgestellten Maßnahmen sind die Handlungsrichtschnur für die deutschen Verkehrsflughäfen. Bei der Durchführung handelt es sich um einen dynamischen Prozess. Maßnahmen zur frühen Konflikterkennung und Konfliktlösung sollen stetig weiterentwickelt und an die jeweiligen Bedürfnisse des Einzelfalls angepasst werden. Starre und schematische Lösungswege führen nicht zum Ziel, da jeder Einzelfall andere Herausforderungen mit sich bringt.

### ➤ 5. Kommunikation und Dialog – Leitlinien für den gegenseitigen Umgang

Ein konstruktiver Dialog bedarf eines fairen und ehrlichen Umgangs miteinander. Dieser soll sich an folgenden Leitlinien orientieren:

#### ➤ Gegenseitiger Respekt

Beteiligungsverfahren stellen für die Flughäfen einen Dialog dar, in dem die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ernst genommen werden und Argumente mit gegenseitigem Respekt ausgetauscht werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen ermutigt werden, sich konstruktiv einzubringen. Damit hat der Flughafen die Möglichkeit, Betroffenheiten zu erkennen, Anregungen und Bedenken zu erfahren, um dann berechnete Belange frühzeitig in die Planung einfließen zu lassen.

#### ➤ Frühzeitige Einbindung von Öffentlichkeit und Betroffenen

Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass die zuständigen Behörden auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollen. Die Flughäfen leben diese Vorgaben bereits heute. In einer frühen Einbindung der Bürgerinnen und Bürger sehen die deutschen Verkehrsflughäfen die große Chance, bereits im Vorfeld Konfliktpotential zu reduzieren. Ziel ist es hierbei, die formelle Verfahrensdauer zu verkürzen und Streitpotential für das laufende Planfeststellungsverfahren zu mindern. Auch das Streitpotential sich möglicherweise anschließender Gerichtsverfahren soll reduziert werden. In einem frühen Stadium soll in der breiten Öffentlichkeit Akzeptanz für das Vorhaben geschaffen werden.

#### ➤ Faire und transparente Prozessgestaltung

Die deutschen Verkehrsflughäfen werden auch in Zukunft dafür Sorge tragen, dass die Prozessstruktur verständlich und transparent ausgestaltet und alle relevanten Fakten schnellstmöglich für den Dialog bereitgestellt werden. Soweit Verfahren moderiert werden, soll dies sowohl auf formeller als auch auf informeller Ebene neutral und fair erfolgen. Allgemein zugängliche Informationsangebote über das Internet sollen konsequent umgesetzt werden. Die Ergebnisse werden zur weiteren Verwendung aus den unterschiedlichen Perspektiven dokumentiert. Basis soll das sogenannte »JOINT FACT FINDING« sein.

#### ➤ Klares Erwartungsmanagement im formellen und informellen Verfahren

Beteiligungsverfahren sind mit einem klar auf den Rahmen des Vorhabens bezogenen Inhalt durchzuführen. Von Beginn an muss ein klares Erwartungsmanagement über Möglichkeiten und Grenzen des Verfahrens etabliert werden.

Die deutschen Verkehrsflughäfen werden im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung kritische Fragestellungen aufgreifen und diese transparent behandeln und beantworten.

#### ➤ Fortführung des Dialogs nach Abschluss eines Vorhabens

Auch während aller nachfolgenden Projektphasen sowie nach der Beendigung eines Vorhabens sehen sich die deutschen Verkehrsflughäfen in der Pflicht, den Dialog mit ihren Nachbarn kontinuierlich fortzuführen. Die Formen der Fortführung können sehr verschieden sein. Wichtig ist, dass sie an den jeweiligen Einzelfall angepasst sind. Die Flughäfen werden darauf achten, dass die jeweilige Kommunikationsform regelmäßig nachgehalten und aktualisiert wird.





## ➤ 6. Ausblick – Engagement und politische Rahmenbedingungen im Blick / zwei Seiten einer Medaille

Die deutschen Verkehrsflughäfen stellen sich als Infrastrukturunternehmen der öffentlichen Daseinsvorsorge ihrer Verantwortung. Ziel ihrer Unternehmenspolitik ist es, im Dialog mit der Gesellschaft die jeweiligen Standorte weiterzuentwickeln. Das Wort Weiterentwicklung umfasst hierbei viele Facetten. Diese betreffen u.a. einen bedarfsgerechten Ausbau unter Berücksichtigung der Umweltbelange.

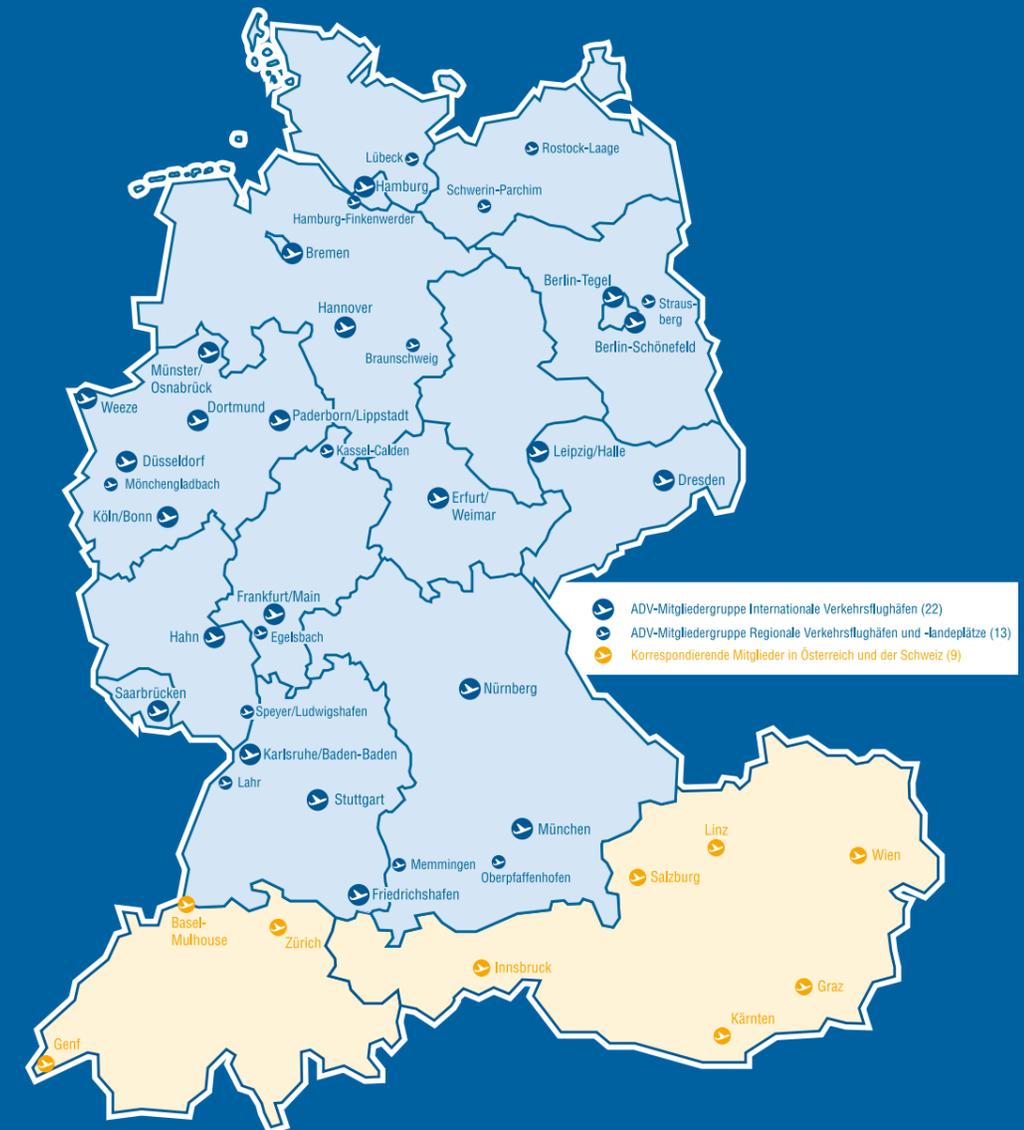
Die Flughäfen werden zukünftig weiter aktiv auf die Gemeinden und Kommunen zugehen und Entwicklungsvorhaben erörtern.

Ein konfliktarmes Nebeneinander von Flughäfen und ihrer Nachbarschaft erfordert gegenseitige Rücksichtnahme und ein weitsichtiges Handeln aller Planungsträger.

Dies setzt voraus, dass Konfliktpotentiale bereits frühzeitig ausgeräumt werden. Wesentliche Bedingung dabei ist, dass die bauliche Nachverdichtung besonders in von Fluglärm betroffenen Gebieten durch nachhaltige Raumordnung und Siedlungssteuerung besser gesteuert und eingegrenzt wird. Nach Auffassung der deutschen Flughäfen müssen die Lage und die Auswirkungen eines Flughafens auf seine Umgebung zwingend bei der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten durch die Gemeinden und Kommunen berücksichtigt werden. Hier sind Gesetzgeber bzw. Gemeinden und Kommunen in der Pflicht, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Leistung und Verantwortung gehen für die deutschen Flughäfen Hand in Hand. Flughäfen möchten dem Schutzbedürfnis der Flughafennachbarn gerecht werden. Auf Grundlage der geltenden Rechtslage soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Interessen der Anwohner sowie den Erfordernissen der Wirtschaft und dem Mobilitätsbedürfnis der Gesellschaft gefunden werden.

Die vorliegenden Leitlinien sollen in diesem Sinn verstanden werden. Sie dokumentieren den Anspruch der ADV-Mitgliedsflughäfen, an dem sie sich messen lassen.



## ➤ Ihr Ansprechpartner für Rückfragen

Jan Ambrosius  
Fachbereichsleiter Recht, Planungsverfahren und Non-Aviation

Flughafenverband ADV  
(Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen)

Telefon: 030 310118-32 | ambrosius@adv.aero

➤ Flughafenverband ADV

(Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen)

Tel. 030 310118-0

Fax 030 310118-90

info@adv.aero



Gedruckt auf  
100 % Recyclingpapier

[www.adv.aero](http://www.adv.aero)